

KOOPERATIONEN

Fünf Engpässe behindern die Zusammenarbeit



VON JOCHEN WALTER UND
GÜNTHER RASS

Dr. Jochen Walter (oben) ist Vorstand der Stiftung Pfennigparade, einem großen Träger der Behindertenhilfe in München. Günther Raß ist Geschäftsführer zweier Tochtergesellschaften der Stiftung Pfennigparade.
www.pfennigparade.de

In der Kooperation von Leistungsträgern und Leistungsanbietern gibt es fünf Stolpersteine, wie am Beispiel der Behindertenhilfe gezeigt werden kann.

Zwei Vorbemerkungen sind notwendig zu unseren nachfolgenden Ausführungen über die Engpässe in der Kooperation von Leistungsanbietern mit den öffentlichen Kostenträgern in der Behindertenhilfe.

Erstens: Unsere Einlassungen sind nicht das Ergebnis von empirischen Untersuchungen, sondern basieren auf eigenen Erfahrungen und denen vieler anderer Anbieter. Sie haben einerseits keinen repräsentativen Anspruch, werden andererseits von vielen Kolleginnen und Kollegen geteilt.

Zweitens: Weder unterliegen wir einer »systematischen Schätzigkeitsvermutung« gegenüber Kostenträgern, noch gehen wir von einer ähnlichen Haltung gegenüber Einrichtungsträgern bei den Kostenträgern aus. Vielmehr vermuten wir in erster Linie systemische Fehlentwicklungen und Fehlanreize als Ursachen der aufgeführten Probleme in der Zusammenarbeit und plädieren daher für ein Weniger an Aufgeregtheit und ideologischen Frontstellungen, zugleich für ein Mehr an systemischen Debatten sowie – auch experimentellen – Spielräumen zur Erprobung alternativer Wege in der Bedarfsdeckung.

Erster Engpass: Politisches Gestaltungsinteresse der Kostenträger nicht einheitlich vorhanden

Die Politik der vielen unterschiedlichen öffentlichen Kostenträger in Deutschland in Bezug auf die Wertigkeit der UN-Behindertenrechtskonvention und die Priorisierung ihrer Umsetzung fallen weit auseinander. Während einige Kommunen und Sozialhilfeträger ambitionierte Programme – zum Teil sogar im

Konsens mit den Wohlfahrtsverbänden – aufgelegt haben, beschränkt sich das Interesse vieler anderer Kostenträger im Wesentlichen auf effizientes Verwaltungshandeln ohne politische Ziele, geschweige denn Visionen. Dieses nicht vorhandene politische Gestaltungsinteresse kann auch durch gegebenenfalls innovative Leistungsanbieter (die der Sozialverwaltung dann nur »mehr Arbeit machen«) nicht ausgeglichen werden. In diesen Regionen und Verantwortungsbereichen wird es daher auf absehbare Zeit keine nennenswerten Schritte zur Umsetzung der UN-Konvention geben. Die Bundesrepublik Deutschland entwickelt sich so zu einem Flickenteppich hinsichtlich der praktischen Möglichkeiten zur Teilhabe behinderter Menschen vor Ort.

Zweiter Engpass: Preiswettbewerb verdrängt Qualitätswettbewerb

Das überwiegend vorhandene Nachfragemonopol eines öffentlichen Kostenträgers, der sich in der Regel den preiswertesten Anbieter aussucht oder die Preise aller vergleichbaren Anbieter auf das Niveau des Billigsten zu drücken versucht, führt regelmäßig zu einem reinen Preiswettbewerb, der Qualität nur im Sinne der Einhaltung von Mindeststandards – im Wesentlichen die Strukturqualität betreffend – kennt. Dem Leistungsanbieter, der sich seinen Kostenträger nicht aussuchen kann, bieten sich kaum Anreize für Innovationen und zur Verbesserung der Ergebnisqualität, weil der Kostenträger sie in der Regel nicht honoriert und zudem auf die mangelnden Instrumente zu ihrer Messung verweisen kann. Der Kostenträger als

Quasi-Kunde des Anbieters spürt mangelnde Qualität und die Folgen nicht auskömmlicher Preise nicht am eigenen Leib. Die betroffenen Menschen mit Behinderung als Empfänger der Dienstleistungen und ihre Interessenvertretungen sind aber nicht an den Leistungs- und Preisverhandlungen beteiligt. Hier erweist sich das Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsempfänger-Kostenträger-Leistungsanbieter als brüchig und teilweise dysfunktional.

Dritter Engpass: Überbordende Bürokratie verringert Mitteleinsatz für den eigentlichen Unterstützungsauftrag

Unklare Zuständigkeiten, Genehmigungs- und Kontrollwirrwarr, Doppelt- und Mehrfachprüfungen, redundante Dokumentations- und Berichtspflichten führen zu einem kaum noch überschaubaren Dickicht an bürokratischen Regeln und Pflichten. So hat es

Jeder Mensch soll exakt das bekommen, was seinem Hilfebedarf entspricht. Wer könnte diesem gerechten Ansinnen widersprechen? Diese Gerechtigkeit scheint aber teuer erkaufte zu sein, denn der Aufwand zur möglichst exakten Messung des Hilfebedarfs übersteigt häufig jedes vernünftige Maß. Sicherlich gibt es Verfahren, die einen individuellen Hilfebedarf teilweise abbilden können. Aber selbst wenn dies angemessen durchgeführt wurde, bleibt wiederum die Frage offen, wie das dazu notwendige Personal bemessen werden muss. Die Erfahrung zeigt, dass gleiche oder ähnliche Hilfebedarfe nicht automatisch mit dem notwendigen Personaleinsatz korrelieren. Beispielsweise kann eine Hilfestellung beim Toilettengang zwischen fünf und 30 Minuten beanspruchen, obwohl der gleiche Hilfebedarf festgestellt wurde. Nicht enden wollende Diskussionen zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern sind die Folge. Hier werden unendlich viel Energie und Arbeitszeit ge-

Vorschulkinder mit Behinderung und einem Regelkindergarten in einem gemeinsamen Haus: sicherlich ein erster Schritt in Richtung Inklusion. Nun ist es Aufgabe der zuständigen Behörden (z. B. »Heimaufsicht«) dafür zu sorgen, dass die Kinder mit Behinderung auch wirklich die ihnen zugedachte Förderung und Leistung erhalten. Also müssen Personal und Räumlichkeiten exakt getrennt werden. So ist dann sichergestellt, dass jeder die ihm zugedachte Leistung erhält. Inklusion und Kooperation haben gegenüber der korrekten Bestimmungsausführung jedoch das Nachsehen. Zum Glück gibt es auch kluge Behörden- und Einrichtungsvertreter mit Augenmaß, die die schlimmsten Auswüchse verhindern.

Nachbemerkung und Ausblick

Wir haben versucht, systemische Fehlentwicklung in der Kooperation von Leistungsanbietern in der Behindertenhilfe mit öffentlichen Kostenträgern aufzuzeigen.

Besonders kritisch sehen wir die Entwicklung, ihr Zusammenspiel durch immer mehr und immer differenziertere Kontrollen und Prüfungen zu regeln. Dahinter steht die Annahme, dass Qualität und Transparenz quasi »hineingeprüft« werden können. Dass dies noch nicht gelungen ist, wird dann häufig damit begründet, dass offensichtlich noch nicht genügend Energie in die Entwicklung geeigneter Instrumente investiert wurde. Paul Watzlawick hat diese Strategie des »Mehr desselben« mit all seinen fatalen Folgen eindringlich beschrieben. Er empfiehlt: »If something does not work – do something different.« Aus diesem Grund plädieren wir für ein Überwinden der bisherigen Diskussion, die nachgerade symmetrisch eskaliert.

Wir brauchen dringend ein pragmatisches Miteinander, das die Bedarfe der Menschen mit Behinderung in den Mittelpunkt stellt, ohne sich in (bisher schon nicht gelösten) Messproblemen zu verlieren. Das hierfür nötige wechselseitige Vertrauen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern kann dabei in kreativen gemeinsamen Planungen und Entwicklungen wachsen, die jedoch die Leistungsbezieher, also die Menschen mit Behinderung und ihre Interessensvertretungen, stärker als bisher einbeziehen müssen. ■

»Der Kostenträger spürt die Folgen niedriger Preise nicht am eigenen Leib«

beispielsweise eine ganz normale Werkstatt für behinderte Menschen mit einer gut zweistelligen Anzahl an Behörden – mit je eigenen Qualitätsvorgaben und Prüfmethode – zu tun, die ja ihrerseits auch durch Steuer- oder Beitragszahler finanziert werden. Dadurch werden erhebliche Mittel umgelenkt, die dem eigentlichen Unterstützungsauftrag nicht mehr zur Verfügung stehen. Hinzu kommen immer aufwendigere Verfahren zur Bemessung des Personaleinsatzes beim Anbieter, deren Anwendung wiederum viel Personal bindet. Ebenfalls bürokratietreibend ist, dass Ordnungs- und Leistungsrecht nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind.

Vierter Engpass: »Personenzentrierung« und Hilfebedarfsermittlung

Die Ablösung der einrichtungsbezogenen Finanzierung durch eine personenbezogene Finanzierung stellt sich auf den ersten Blick als überzeugend dar.

opfert, die besser direkt den betroffenen Menschen zukommen sollten. Die Frage nach Umfang und Transparenz der zu erbringenden Leistung muss sicherlich beantwortet werden. Der eingeschlagene Lösungsweg, der darin besteht, immer differenziertere und aufwendigere Verfahren zur Hilfebedarfsermittlung zu entwickeln, scheint jedoch nicht zielführend zu sein.

Fünfter Engpass: Gemeinsame Förderung von Menschen mit und ohne Behinderung

Der »personenzentrierte Ansatz« stellt auch bei der gemeinsamen Förderung von Menschen mit und ohne Behinderung ein Problem dar, das manchmal zu grotesken Auswüchsen führt. Jeder soll genau das bekommen, was ihm zusteht – da ist wenig Platz für Zwischentöne. Isoliert definierter Hilfebedarf wird dann nur noch isoliert befriedigt. Nehmen wir als Beispiel die Kooperation einer heilpädagogischen Tagesstätte für